



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 grudnia 2016 r.

Poz. 8226

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.514.2016.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.),

orzekam

nieważność § 3 ust. 4 i ust. 5, § 6 ust. 3 § 8 ust. 1 w zakresie wyrazów: „przez co najmniej 3 lata” i ust. 3, § 19 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów: „przez okres co najmniej 5 lat” i „nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu” i pkt 2 w zakresie wyrazów „przez co najmniej 5 lat” oraz ust. 2 uchwały Nr XVIII/203/2016 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 listopada 2016 r. Rada Miejska w Pleszewie podjęła uchwałę Nr XVIII/203/2016 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (dalej zwaną uchwałą).

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610) oraz 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 listopada 2016 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:

Wskazane w podstawie prawnej przepisy tj. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610) zwanej dalej „ustawą” a upoważnienie dla rady gminy do ustanowienia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

W myśl art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu;

2. warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;

3. kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;

4. warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokal w innych zasobach;

5. tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas oznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;

6. zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostawały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;

7. kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Wprawdzie użyte przez ustawodawcę określenie „w szczególności” wskazuje na możliwość szerszego uregulowania wprowadzonych tym przepisem zasad, jednakże nie może budzić wątpliwości, że rozszerzenie czy też uszczegółowienie w akcie prawa miejscowego kryteriów dysponowania zasobem mieszkaniowym gminy nie może wykraczać poza zasadnicze cele samej ustawy jak i naruszać uregulowań konstytucyjnych. Z treści wyżej wskazanego przepisu ustawy wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, Lex nr 595501).

W § 3 ust. 4 Rada Miejska w Pleszewie wprowadziła zapis, zgodnie z którym „W wyjątkowych przypadkach Burmistrz Miasta i Gminy może wyrazić zgodę na zawarcie umowy najmu lokalu osobie nie spełniającej warunków określonych w niniejszej uchwale, jeżeli jest to uzasadnione interesem gminy albo zgodną z zasadami współżycia społecznego potrzebą tej osoby”.

W § 3 ust. 5 zapisano, że „Burmistrz Miasta i Gminy nie może wyrazić zgody na zawarcie umowy najmu lokalu jeżeli wnioskodawca albo inna osoba będąca członkiem gospodarstwa domowego wnioskodawcy posiada prawo własności innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym”.

Odniesienie się w uchwale do „wyjątkowych przypadków”, których wystąpienie dopuszcza oddanie w najem lokalu bez spełnienia określonych warunków występuje także w § 6 ust. 3 i w § 8 ust. 3, przedmiotowej uchwale.

Takie unormowanie posługujące się stwierdzeniem „w wyjątkowych przypadkach” wykracza zdaniem organu nadzoru poza granice delegacji ustawowej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 3, która upoważnia radę gminy tylko do tego, by określić kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Rada gminy została zatem upoważniona do określenia tylko takich zasad, które dadzą się obiektywnie „zmierzyć” czy „sprawdzić”. Wymagań tych zdaniem organu nadzoru nie spełnia klauzula „wyjątkowych przypadków” która w praktyce, swobodnemu uznaniu Burmistrza pozostawia decyzję, czy dany przypadek jest, czy też nie wyjątkowym przypadkiem. To z kolei stwarza szerokie pole do niepożądanego arbitralności organu gminy w przyznawaniu konkretnym osobom lokali komunalnych, którą to arbitralność uchwała wydana w ramach delegacji z art. 21 ust. 3 ustawy miała niewątpliwie eliminować.

Ponadto można przyjąć, że powyższa regulacja stanowi niedozwolone subdelegowanie przez radę swoich kompetencji na rzecz innego organu burmistrza. W istocie burmistrz uzyskał możliwość ustalania kryteriów wyboru osób, z którymi może zostać zawarta umowa najmu lokalu. W ten sposób rada gminy scedowała w sposób nieuprawniony na organ wykonawczy własne kompetencje.

Zdaniem organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać odwołanie się do zasad współżycia społecznego. Z konstytucyjnej zasady legalizmu należy wyprowadzić wniosek o niestosowaniu w prawie administracyjnym zasad współżycia społecznego, jako że organy władzy publicznej działają na podstawie i granicach obowiązującego prawa. Zasady współżycia społecznego nie mogą stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięć organów administracji publicznej, w tym rozstrzygnięć podejmowanych w sprawach przydziału lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy, nie mogą modernizować i modyfikować przepisów materialnego prawa administracyjnego oraz nie mogą stanowić dyrektyw ich wykładni (vide wyrok NSA z dnia 18 grudnia 1984 r. sygn. akt SA/Po 1028/84).

Zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu. Dlatego też kreowane przez gminę w drodze uchwały, zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie mogą zawężać granic tego ustawowego obowiązku (wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2014 r. sygn.. akt. I OSK 2322/13).

W § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Miejska w Pleszewie regulując zasady postępowania w stosunku do lokalu lub osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy określiła wymóg 5 letniego zamieszkiwania z najemcą za zgodą wynajmującego do czasu opuszczenia przez niego lokalu. i nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu. W związku z tym osoby ubiegające się o uregulowanie tytułu prawnego do lokalu opuszczonego przez najemcę lub lokalu w którego najem wstąpiły po śmierci najemcy powinny łącznie spełniać dwie przesłanki tj. stale zamieszkiwać z najemcą przez okres co najmniej 5 lat oraz nie posiadać tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.

Rada Miejska w Pleszewie, realizując przypisane gminie zadanie własne „tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej” nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, kwalifikować do grona tejże wspólnoty osoby legitymujące się określonym czasem trwania zamieszkiwania. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu 5 letniego zamieszkiwania z najemcą narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Również wprowadzenie warunku braku tytułu prawnego do innego lokalu stanowi niewynikające z ustawy ograniczenie, a tym samym naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z kolei z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy nie mający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody.

Podkreślić należy, że w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że brak jest podstaw, aby przepisy gminne dyskryminowały w jakichkolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu i charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy.

W opinii organu nadzoru za niewłaściwe i niezgodne z prawem należy uznać wyłączenie z kręgu osób mogących ubiegać się o najem lokalu mieszkalnego wnioskodawców posiadających tytuł prawny do innego lokalu. Jedyńm kryterium, wynikającym z art. 4 ustawy decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (z wyjątkiem lokalu socjalnego, art. 23 ust. 2 ustawy) jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy, a także ewentualnie niskie dochody danej osoby.

Ponadto w świetle przepisów art. 23 ust. 2 ustawy uzależnienie dopuszczalności zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko najmu lokalu socjalnego. A contrario, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie może, sama przez się, pozbawiać go możliwości ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy. Sam fakt posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do innego lokalu nie przesądza jeszcze, iż jej potrzeby mieszkaniowe zostały w ten sposób dostatecznie zaspokojone. Przeciwnie, także z lokalem „własnym” mogą w konkretnym przypadku wiązać się takie warunki zamieszkiwania, które będą uzasadniały konieczność poprawy tych warunków z pomocą gminy. Pogląd o braku ustawowego upoważnienia do wyłączenia przez radę gminy z kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu jest utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych (por.: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 12 kwietnia 2006 r., II SA/Go 5/06, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z 18 lutego 2008 r., II SA/Op 305/07, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 19 lutego 2008 r., IV Sa/Wr 490/07, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 2 lipca 2009 r., IV SA/Wr 101/09, CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann